



El futuro del comercio mundial: ¿Doha o regionalismo y bilateralismo?

Federico Steinberg *

Tema: Este ARI analiza las perspectivas del comercio mundial tras el colapso de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC), prestando especial atención a la expansión de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales.

Resumen: La suspensión de las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC no permitirá avanzar en algunos frentes en los que existen claras ganancias potenciales de la liberalización comercial, sobre todo algunos productos agrícolas y servicios, pero no significará un aumento del proteccionismo a corto plazo ni un colapso del sistema multilateral de comercio. Asimismo, es posible que alimente nuevos acuerdos comerciales regionales cuyo impacto económico real será reducido, aunque favorecerá a los países más avanzados y perjudicará sobre todo a los más pobres.

Análisis: En julio de 2007 la Ronda de Doha de la OMC entró en hibernación porque la autorización que el Congreso estadounidense había dado al presidente Bush en 2002 para negociar acuerdos comerciales en bloque sin poder introducir enmiendas (*Trade Promotion Authority* o *Fast Track*) expiró sin que se hubiera cerrado un acuerdo entre los principales países (como la política comercial en EEUU es competencia del Congreso, para que el ejecutivo pueda negociar acuerdos comerciales debe tener otorgado el *Fast Track*).

En junio de 2007 se produjo un último intento de alcanzar un acuerdo. Pero las ofertas de liberalización agrícola de la UE y EEUU parecieron insuficientes a los países emergentes, que a su vez se negaron a reducir sus aranceles en manufacturas en la cuantía reclamada por los países industrializados y demandaron que la regulación de la OMC no les restara margen de maniobra para poner en práctica políticas industriales activas (lo que se conoce en la literatura académica como *policy space* para el desarrollo).

El colapso de las negociaciones no significa necesariamente el final de la Ronda de Doha, ni mucho menos el final de la OMC. La Ronda podría reabrirse cuando en 2008 el próximo presidente estadounidense intente obtener un nuevo *Fast Track* del Congreso de mayoría demócrata (o incluso antes, aunque ello sea altamente improbable). Además, las reglas de la OMC siguen estando vigentes y su sistema de resolución de disputas funciona de forma efectiva, por lo que el comercio mundial debería seguir creciendo a tasas superiores al PIB, sobre todo en servicios.

Pero que las negociaciones hayan encallado constituye un problema para la consolidación de un régimen multilateral de comercio basado en reglas transparentes y predecibles. También hará más difícil que se produzcan avances en algunas de las iniciativas destinadas a beneficiar a los países más pobres, a los que se les prometió que la Ronda sólo les reportaría beneficios (en términos de acceso a mercados para sus exportaciones y ayuda para el comercio). Por lo tanto, el peligro estriba en que este fracaso socave la credibilidad del sistema de gobernanza del comercio mundial, reduzca las oportunidades de crecimiento (sobre todo para los países en desarrollo) y de lugar a una nueva espiral de acuerdos bilaterales y regionales discriminatorios.

* Investigador de Economía Internacional del Real Instituto Elcano y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid

Este trabajo analiza cuáles son las perspectivas para la Ronda de Doha, discute quiénes son los principales perjudicados de que las negociaciones se hayan detenido y evalúa en qué medida existe un riesgo real de que el regionalismo sustituya al multilateralismo en las relaciones comerciales internacionales.

El “impasse” en las negociaciones y las perspectivas para la Ronda de Doha

La Ronda de Doha se abrió en noviembre de 2001, tras los ataques del 11 de septiembre. Liderada por EEUU y la UE, su objetivo era fortalecer el multilateralismo en un contexto de fuerte incertidumbre geopolítica internacional. Para conseguir que los países emergentes la apoyaran se planteó como una negociación para promover el desarrollo de los países pobres y lograr un mayor equilibrio en las relaciones económicas norte-sur.

Sin embargo, la Ronda ha tenido una evolución lenta y no ha logrado acuerdos sustanciales en prácticamente ninguno de los temas clave (véase “La Ronda Doha en la encrucijada”, ARI 85/2006; “El acuerdo de Hong Kong y el futuro de la Ronda Doha”, ARI 158/2005; y “El fracaso de la cumbre de Cancún y el futuro del multilateralismo comercial”, ARI 107/2003).

A lo largo de las negociaciones se han ido excluyendo los temas más controvertidos, aquellos en los que resultaba evidente que no iba a ser posible el consenso, como la política de competencia o el tratamiento de las inversiones y de las compras públicas. Ello permitió que desde 2004 se acotaran las negociaciones a la agricultura, las manufacturas y los servicios, áreas en las que era posible vislumbrar un acuerdo recíproco basado en el intercambio de concesiones que fuera políticamente aceptable para los principales países.

Sin embargo, incluso con esta agenda reducida y centrada en el acceso a mercados, ha sido imposible cerrar la Ronda antes de que el presidente Bush perdiera el *Fast Track*. La actual situación de *impasse* es consecuencia de la oposición de los países avanzados a reducir su proteccionismo agrícola (tanto aranceles como subsidios) y de los países emergentes agrupados en torno al G-20 a reducir sus aranceles máximos permitidos para bienes manufacturados, así como de liberalizar en mayor medida sus sectores de servicios. Todos se han mostrado dispuestos a ceder en estos aspectos, pero no ha sido posible acordar en qué cuantía, lo que ha impedido cerrar la Ronda.

No es fácil evaluar el impacto real de la falta de acuerdo. Los múltiples estudios de simulación cifran las ganancias totales netas de la liberalización comercial en un amplio abanico, que va desde los 44.000 millones de dólares anuales (en el escenario más conservador) hasta más de 600.000 millones de dólares anuales (si se considera la liberalización de servicios, incluyendo la movilidad de trabajadores). En todos los casos unas tres cuartas partes de las ganancias irían a parar a los países ricos. El problema es que estas simulaciones son muy sensibles a los arbitrarios parámetros que se utilizan en los modelos e incluso ocultan que algunos países y sectores perderían con la liberalización si no se establece alguna política para compensarlos.

Además, estas cifras dicen poco a la opinión pública, especialmente porque se trata de ganancias potenciales, lo que significa que el que no se materialicen no tiene un impacto tan grande para la opinión pública como si se tratara de pérdidas reales. Por ello no existe una percepción generalizada de que el colapso de la Ronda implique una pérdida de renta para los consumidores, aunque de hecho así sea. Además, muchos *lobbies* trasladan a la opinión pública la idea de que al dejar de liberalizar se está evitando asumir los costes de ajuste de una mayor apertura comercial (pérdidas de empleo, deslocalización industrial, *outsourcing* de servicios, etc.), que en algunos países son significativos.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, es importante subrayar que el colapso de las negociaciones no elevará el nivel de proteccionismo a corto plazo porque lo que se negocia en la OMC es una reducción de los aranceles y subsidios máximos permitidos, no de los aplicados en la realidad. Como en las últimas décadas (y sobre todo en los años noventa en los países en desarrollo), casi todos los miembros de la OMC liberalizaron su comercio para insertarse en la

globalización; en la práctica, la mayoría de los aranceles que aplican están por debajo de los máximos permitidos por la OMC (lo que se suele conocer como *bound tariffs*, por su nombre en inglés). Así, como muestra la Tabla 1, el comercio manufacturero está prácticamente liberalizado en los países avanzados, que sólo mantienen aranceles algo más altos en textiles. Los países en desarrollo, por su parte, siguen manteniendo aranceles mayores, pero siempre dentro de valores relativamente bajos en promedio (sobre todo si se los compara con las cifras de cualquier otro período de los últimos cien años). Por su parte, los aranceles agrícolas continúan siendo elevados, tanto en los países avanzados como en los países en desarrollo.

Tabla 1. Aranceles medios aplicados al comercio, 2006

(%)	Países avanzados	Países en desarrollo
Agricultura	16	17,7
Textiles	7,5	17
Manufacturas	1,9	9
Total mercancías	2,9	9,9

Fuente: Kym Anderson y Will Martin, *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, Palgrave Macmillan y Banco Mundial, 2006.

Sin embargo, estas cifras medias ocultan que algunos productos están protegidos por aranceles pico, que son aquellos que se encuentran muy por encima de la media porque están destinados a proteger “productos sensibles”, es decir, productos en los que un *lobby* ha tenido éxito reclamando protección a su gobierno. Suele tratarse de productos agrícolas y textiles en los países ricos y de productos agrícolas y algunas manufacturas de valor añadido medio en los emergentes. Por ejemplo, el arroz tiene un arancel del 110% en la UE y del 886% en Japón y el arancel aplicado al azúcar es del 90% en la UE, del 227% en Japón y del 24% en EEUU. Por su parte, el arancel medio aplicado a todas las manufacturas en la India supera el 30%, el de China se sitúa en el 20% y el de Brasil en el 18%. Además, para bienes industriales especialmente protegidos, como los automóviles y el acero, existen aranceles superiores al 50%.

Otra importante distorsión en el comercio agrícola continúan siendo las subvenciones a la producción y a la exportación, en las que los países de la OCDE gastan más de 350.000 millones de dólares anuales. Éstas dan lugar a la sobreproducción, reducen los precios en los mercados mundiales y no permiten competir en igualdad de condiciones a los países en desarrollo. Asimismo, esas ayudas benefician directamente a un pequeño grupo de productores en los países ricos, lo que implica un uso ineficiente de los recursos públicos, que no pueden invertirse en actividades con mayor rentabilidad social.

Los perjudicados por el proteccionismo agrícola son los agricultores de los países que tienen ventaja comparativa en productos primarios. Incluyen desde grandes exportadores agropecuarios, como Brasil y Argentina, hasta pequeños países muy dependientes de la exportación de un solo producto agrícola, como Malawi del tabaco y Chad, Burkina Faso, Benin y Malí del algodón. Estos países tienen difícil acceso a los jugosos mercados de los países avanzados y tienen dificultades para competir con sus exportaciones subsidiadas.

En el conjunto de los países en desarrollo viven cerca de 900 millones de agricultores en pobreza extrema, cuyos ingresos crecerían gracias a la liberalización agrícola porque serían capaces de producir para mercados externos. Son los grandes perdedores del fracaso de las negociaciones de la Ronda porque muchas de las medidas acordadas en la cumbre de Hong Kong de 2005 estaban destinadas a ayudarlos, pero si la Ronda no se cierra la mayoría de las mismas podrían quedar en suspenso.

Aún así hay que señalar que la liberalización agrícola también podría perjudicar a algunos agricultores en los países en desarrollo, sobre todo en África. Se trata de aquellos que tienen acceso preferente a los mercados europeos y que sufrirían una erosión de sus preferencias o de los que producen fundamentalmente para mercados locales y no son capaces de exportar, que verían

peligrar su subsistencia debido al aumento de la competencia. Para ellos sería necesario buscar sistemas de compensación.

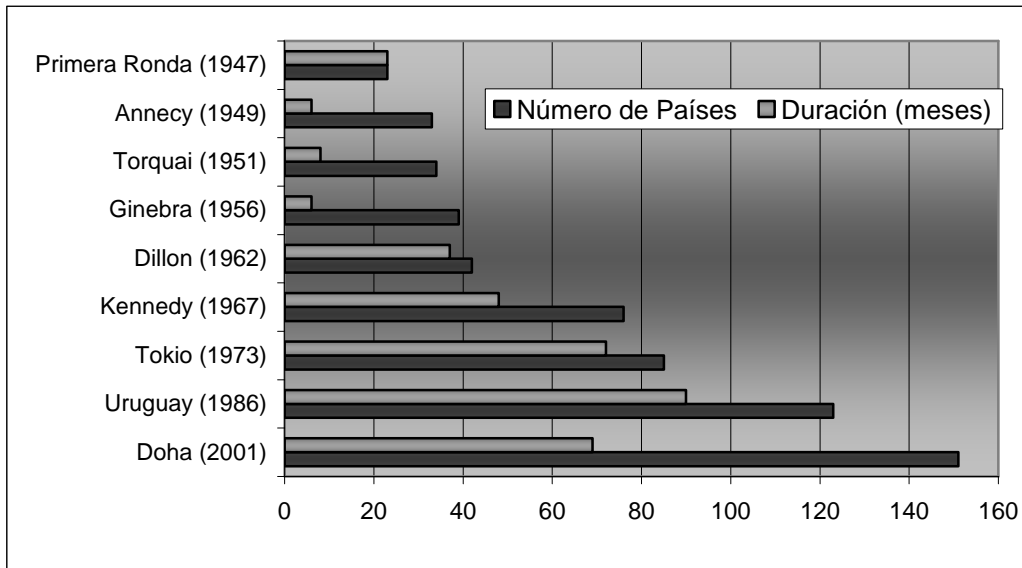
Otro instrumento proteccionista especialmente perjudicial para los países en desarrollo son los aranceles progresivos, aquellos que se incrementan en función del nivel de valor añadido que incorporan las importaciones que entran en los países avanzados. Esto significa que las materias primas, algunos productos agrícolas y manufacturas poco elaboradas que exportan los países en desarrollo se enfrentan a bajos aranceles en los países ricos, pero éstos se incrementan rápidamente en cuanto se vuelven bienes más sofisticados, por ejemplo alimentos procesados. Este tipo de protección es perjudicial para el desarrollo porque al introducir un desincentivo a la innovación para aumentar el valor añadido de las exportaciones, dificulta a los países emergentes diversificar su oferta productiva.

El único sector al que no se refiere la Tabla 1 son los servicios, que son el área en la que más tienen que ganar los países avanzados y donde más prácticas quedan por liberalizar, sobre todo en sectores como telecomunicaciones, servicios básicos o universales (agua, electricidad, etc.), bancarios, financieros, legales, de seguros, médicos, etc. Pero los servicios también constituyen el área más difícil de liberalizar porque para su apertura no basta con reducir aranceles y subsidios, sino que es necesario modificar la regulación interna de los Estados, con la dificultad política que ello implica. Por ello, ante las dificultades para alcanzar acuerdos, las negociaciones de Doha no han tratado de abrir nuevas parcelas del comercio de servicios, sino sobre todo la consolidación dentro del marco de la OMC de la liberalización que muchas economías emergentes han llevado a cabo unilateralmente en los últimos años. Por lo tanto, al no haber acuerdo en la Ronda existe la posibilidad de que la liberalización pueda revertirse en futuro, por lo que no ha aumentado la seguridad jurídica.

En definitiva, la suspensión de las negociaciones no permitirá avanzar en algunos frentes en los que existen claras ganancias potenciales de la liberalización, sobre todo en algunos productos agrícolas y servicios, pero no significará un aumento del proteccionismo a corto plazo ni un colapso del sistema multilateral de comercio. Además, es posible que las negociaciones se retomen si el próximo presidente estadounidense elegido en 2008 obtiene un nuevo *Fast Track* del Congreso. Pero esto dependerá de que no se produzca una severa recesión que alimente tensiones proteccionistas y de que el Congreso, dominado por el partido demócrata (que tradicionalmente ha sido más proteccionista que el republicano), no siga alimentando un neo nacionalismo económico que se sustenta en el elevado déficit por cuenta corriente estadounidense, sobre todo con China.

Por todo ello, hay que restar dramatismo al colapso de las negociaciones. Si tenemos en cuenta que las dos anteriores Rondas del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio o GATT (la de Uruguay y la de Tokio) duraron ocho y seis años respectivamente y se cerraron con cuatro años de retraso sobre el calendario previsto, retrasar la de Doha hasta finales de la década no debería considerarse extraordinario. De hecho, como muestra el Gráfico 1, cuantos más miembros ha ido teniendo el GATT/OMC, más complicado ha sido alcanzar acuerdos y más tiempo han durado las Rondas.

Gráfico 1. Duración y participantes en las Rondas de liberalización comercial



Fuente: elaboración propia.

Acuerdos regionales y bilaterales: ¿una amenaza para la OMC?

Cuando las negociaciones multilaterales avanzan despacio o se estancan, los países con intereses exportadores tienen incentivos para embarcarse en acuerdos comerciales bilaterales y regionales. Este tipo de acuerdos suelen ser más fáciles de cerrar porque tienen lugar entre un menor número de Estados. Además, los países en desarrollo, en especial los de menor tamaño, ven estos acuerdos como una forma de reforzar sus relaciones diplomáticas con los países desarrollados y como una vía rápida para conseguir acceso a sus mercados. Con frecuencia, también los han utilizado como un paso previo a la integración multilateral. A su vez, los países ricos los utilizan para ejercer el liderazgo regional o para trazar alianzas geoestratégicas.

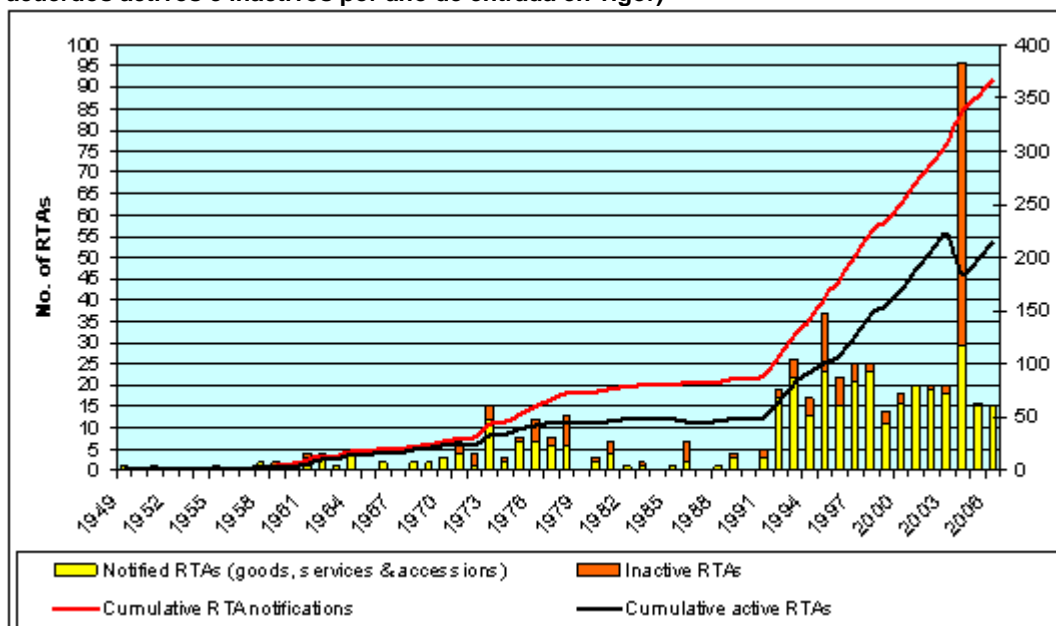
Pero estos acuerdos tienen varios problemas. En primer lugar son discriminatorios porque permiten otorgar preferencias a las exportaciones de un país sobre las de otro, lo que viola el principio de la cláusula de nación más favorecida (que es la piedra angular del sistema multilateral de la OMC) y genera una artificial e ineficiente desviación de comercio. Segundo, tienden a beneficiar a los países relativamente más ricos, que aprovechan el interés de los relativamente más pobres en acceder a sus mercados para extraer concesiones en temas no estrictamente comerciales, como los estándares laborales o la protección de la propiedad intelectual y de inversiones, entre otros. Tercero, en la mayoría de los casos, estos acuerdos suelen tener motivaciones más geopolíticas que económicas, por lo que constituyen una fórmula poco eficiente de aprovechar las ganancias de la integración y consumen preciosos y escasos recursos diplomáticos que no pueden dedicarse a la negociación multilateral. Por último, tejen una compleja telaraña de sistemas preferenciales que contribuyen a crear confusos laberintos burocráticos, refuerzan las asimetrías de poder en el sistema internacional y generan incentivos perversos para avanzar en la liberalización multilateral.

En definitiva, sólo en los contados casos en los que estos acuerdos tienen como objetivo alcanzar una integración mucho más amplia y profunda que la que permite la OMC contribuyen a fortalecer (y no a debilitar) el sistema multilateral de comercio. El ejemplo más claro es la UE, cuya integración regional establece una regulación común en muchos más temas que los cubiertos por la OMC, además de un marco supranacional que ha servido para fortalecer el multilateralismo y que incorpora complejos sistemas de compensación para suavizar los costes de ajuste asociados a la integración económica.

El sistema GATT/OMC autoriza la creación de áreas de libre comercio mediante el artículo XXIV del GATT (bienes), el GATS (servicios) y la “cláusula de habilitación” (*enabling clause*) de preferencias para los países en desarrollo, siempre que el efecto neto de las mismas sea el de crear

nuevo comercio en vez de desviarlo. Pero exige que los acuerdos le sean notificados, lo que permite hacer un seguimiento de los mismos (en la práctica, la OMC no comprueba que los acuerdos regionales impliquen una creación neta de comercio, sino que se limita a aceptar aquellos que le son notificados). Como muestra el Gráfico 2, desde la creación del GATT hasta 2006 se habían recibido más de 360 notificaciones de acuerdos comerciales regionales. De ellos, casi 250 se habían producido tras la creación de la OMC en 1995 y más de 100 durante el transcurso de la Ronda de Doha.

Gráfico 2. Número de acuerdos comerciales regionales notificados al GATT/OMC, 1948-2006 (incluye acuerdos activos e inactivos por año de entrada en vigor)



Fuente: OMC.

Estos datos demuestran que el regionalismo aparece crecientemente unido al proceso de globalización. No en vano, cerca del 60% del comercio mundial tienen lugar entre bloques comerciales regionales y para algunos países el 90% del comercio tiene lugar bajo sistemas de preferencias (Mongolia es el único país de la OMC que no ha firmado ningún acuerdo regional). Además, en los últimos años se han cerrado algunos acuerdos de gran calado: la ampliación de la UE de 15 a 27 miembros (2004 y 2007) y sus acuerdos de libre comercio con México (2000), Chile (2002), Sudáfrica (2000) y los países de la cuenca Mediterránea; los acuerdos de EEUU con Corea del Sur (2007), Centroamérica (2006), Australia (2005) y un buen número de países latinoamericanos, asiáticos y del Magreb; la expansión del MERCOSUR con la posible incorporación de Venezuela; y el auge de la integración regional en Asia mediante el reforzamiento de ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) y la expansión de la India y China, que enlaza con la integración de la costa oeste americana mediante el APEC (Área de Cooperación Económica de Asia-Pacífico). (Una relación completa y actualizada de los acuerdos de libre comercio y su cobertura puede encontrarse en Richard Pomfret, "Is Regionalism an Increasing Feature of the World Economy?", *World Economy*, vol. 30, nº 6, junio de 2007).

Esta situación, unida a la lentitud en el avance de la Ronda de Doha ha despertado el temor de que la regionalización del comercio mundial de lugar a bloques cerrados y enfrentados que pongan en peligro décadas de expansión comercial multilateral. Sin embargo, un análisis más detallado indica que el fenómeno del regionalismo, aunque importante, no constituye una amenaza real para la OMC, al menos por el momento.

Primero, en la práctica, la mayoría de los acuerdos regionales que se notifican a la OMC, sobre todo aquellos que tienen lugar entre países en desarrollo por motivos políticos, dejan de estar activos o nunca llegan a materializarse (aunque existan sobre el papel). Segundo, muchos acuerdos de libre comercio se firman cuando los aranceles entre sus miembros ya son muy bajos, por lo que

su efecto real sobre el comercio es mínimo (piénsese, por ejemplo, en que todo el comercio entre la UE-15 y sus 12 nuevos miembros o el que tiene lugar entre EEUU y Canadá bajo acuerdos regionales, pero estos acuerdos no han generado desviación de comercio ni han potenciado significativamente los intercambios porque éstos ya estaban prácticamente liberalizados antes de la firma de dichos acuerdos). Por último, muchas economías emergentes que en los últimos años han firmado acuerdos regionales, habían liberalizado unilateralmente su comercio con anterioridad, por lo que es difícil determinar en qué medida los acuerdos regionales han elevado su comercio por encima de lo que se hubiera producido si sus intercambios se hubieran regido por la regulación de la OMC. En definitiva, es engañoso subrayar una cifra que indica que un elevado porcentaje del comercio mundial tiene lugar bajo acuerdos regionales porque el efecto de estos acuerdos es, en la mayoría de los casos, mínimo.

El mayor impacto económico real de los acuerdos comerciales regionales se produce cuando éstos tratan de reducir las barreras no arancelarias, aumentar las inversiones, reducir la inseguridad jurídica y armonizar regulaciones nacionales. Pero cuando esta es su principal motivación (como en el caso de la UE), no suponen una amenaza al multilateralismo sino que, en la mayoría de los casos, refuerzan al sistema OMC al servir como laboratorios para probar políticas que luego pueden elevarse al nivel multilateral. Solamente cuando se producen acuerdos asimétricos en los que los países avanzados logran extraer concesiones a los países en desarrollo puede decirse que estos acuerdos sirven a los países ricos para romper las coaliciones que los países pobres pueden formar en la OMC, socavando así una de las principales ventajas del multilateralismo, que es reforzar a los países en desarrollo. Pero en la práctica, los países en desarrollo están siendo capaces de no sucumbir a la tentación de firmar este tipo de acuerdos cuando benefician desproporcionadamente a los países ricos (el ejemplo más claro es que tanto las negociaciones entre la UE y Mercosur como las del Área de Libre Comercio de las Américas están bloqueadas por la resistencia de los países de América Latina a firmar lo que consideran acuerdos asimétricos).

En definitiva, el nuevo regionalismo no supone un serio riesgo al multilateralismo porque en la mayoría de los casos los nuevos acuerdos bien tienen un impacto económico reducido, bien sirven para integrar mercados más allá de lo que puede conseguir la OMC.

Conclusiones: El objetivo de la OMC no es sólo expandir el libre comercio. Fundamentalmente se ocupa de facilitar negociaciones para crear un marco regulatorio internacional que permita a las empresas de los países participantes buscar oportunidades en ciertos mercados al tiempo que protegen otros, siempre sobre la base de que la expansión del libre comercio aumenta el bienestar.

Durante el transcurso de las negociaciones de la Ronda de Doha la influencia de los grupos que pretenden protegerse de la competencia extranjera (principalmente agricultores en los países ricos y productores de manufacturas en los emergentes) parece haber sido mayor que la de los que demandaban una mayor integración. Ello ha hecho imposible alcanzar un acuerdo aceptable para los principales países de la OMC.

Aunque el *impasse* en la Ronda de Doha no contribuye a la consolidación de la OMC ni a una mayor expansión de la integración económica mundial, no es de esperar que afecte negativamente a los intercambios a corto y medio plazo. Asimismo, la Ronda podría reabrirse a partir de 2008, cuando sea elegido el próximo presidente estadounidense, lo que permitiría cerrarla hacia 2010. Por último, como hemos mostrado, la expansión de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales no está poniendo en riesgo el sistema multilateral de comercio, al menos por el momento.

Federico Steinberg

Investigador de Economía Internacional del Real Instituto Elcano y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid